



An den Grossen Rat

15.5460.02

BVD/P155460

Basel, 16. November 2016

Regierungsratsbeschluss vom 15. November 2016

Anzug Helen Schai-Zigerlig und Konsorten betreffend Beschleunigung des Baubewilligungsverfahrens

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 17. Dezember 2015 den nachstehenden Anzug Helen Schai-Zigerlig und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Bauwillige in Basel-Stadt beklagen immer wieder ein zu langes und zu aufwändiges Baubewilligungsverfahren. Dies bezieht sich auf private Bauherren, Gewerbebetriebe wie institutionelle Investoren. Einerseits vermehren sich die Regulierungen bezüglich des Bauens selber, andererseits besteht ein kompliziertes Bewilligungs-Verfahren. Den Unterzeichnenden geht es darum, dass der Kanton - im Interesse von bauwilligen Privaten oder Firmen – ein speditives Verfahren gewährleistet. Dabei soll auch eine gewisse Sicherheit für den zeitlichen Abschluss gegeben werden. Es soll darum überprüft werden, wo konkret Vereinfachungen und Beschleunigungen des Baubewilligungsverfahrens an Hand genommen werden können. Konkret sind folgende Massnahmen zu prüfen:

- Denkbar ist, dass im Gesetz eine zeitliche Vorgabe für die Dauer des Baubewilligungsverfahrens festgelegt wird. Wenn beispielsweise innert drei Monaten das Baugesuch nicht behandelt ist, soll die Bewilligung als erteilt gelten. Falls ein Baugesuch unvollständig ist und Nachlieferungen erforderlich werden, kann sich dadurch die Frist verlängern, ebenso bei besonders komplizierten Baugesuchen. Insgesamt soll jedoch eine klare Terminierung für die Verfahren gelten.
- Die Dauer der Auflage eines Baugesuchs samt Einsprachemöglichkeit beträgt in Basel-Stadt 30 Tage. Das ist sehr lang. Denkbar ist eine Lösung wie im Kanton Basel-Landschaft: Das Baugesuch liegt 10 Tage öffentlich auf. Während dieser Zeit kann Einsprache erhoben werden. Eine so erfolgte Einsprache muss in den folgenden 10 Tagen begründet werden.
- Ebenfalls dauern die Baurekursverfahren häufig lange. Zu prüfen ist, ob nach dem Entscheid der Kommission innert weniger Tage (z.B. innert 3 Arbeitstagen) das Entscheiddispositiv mit einer Kürzestbegründung (z.B. 3 - 5 Sätze) versandt werden kann. Damit werden vermutlich die meisten Verfahren ihren Abschluss finden, es kann jede Partei aber innert einer kurzen Frist einen ausführlich begründeten Entscheid verlangen.

Der Regierungsrat wird gebeten zu prüfen und zu berichten:

- mit welchen rechtlichen Änderungen das Baubewilligungsverfahren vereinfacht und beschleunigt werden kann,
- ob für die Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens eine Frist von drei Monaten gesetzlich festgelegt werden kann (eng formulierte Ausnahmen vorbehalten), nach deren unbenutztem Ablauf die Bewilligung als erteilt zu gelten hat,
- ob die Frist für Planaufgabe und Einsprache verkürzt werden kann,
- ob das Baurekursverfahren dahingehend zu ergänzen sei, dass nach dem Entscheid der Baurekurskommission innert 3 Arbeitstagen den Parteien das Urteilsdispositiv samt einer Kürzestbegründung zuzustellen sei.

Helen Schai-Zigerlig, Remo Gallacchi, Andreas Zappalà, Roland Lindner, Bruno Jagher, Martina Bernasconi, Conradin Cramer, René Brigger, Andrea Elisabeth Knellwolf, Felix Meier, Pasqualine Gallacchi, Beatrice Isler, Oswald Inglin, Annemarie Pfeifer, Rolf von Aarburg, Tobit Schäfer“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

- **mit welchen rechtlichen Änderungen das Baubewilligungsverfahren vereinfacht und beschleunigt werden kann**

Die Fristen im Baubewilligungsverfahren sind bereits heute knapp gehalten. Die Regelungsdichte ist anerkanntermassen hoch. Sie wird nicht nur durch den kantonalen, sondern massgeblich auch durch den Bundesgesetzgeber verursacht.

Die Prüfung und Bewilligung eines geplanten Projekts durch alle Fachinstanzen generiert für die Bauherrschaft die gewünschte Rechtssicherheit: Bei Beachtung der Auflagen sind sämtliche öffentlich-rechtlichen Bestimmungen eingehalten und das Bauvorhaben kann unangefochten umgesetzt werden. Die als Bestandteil der Eigentumsgarantie bestehende Baufreiheit wird somit im konkreten Einzelfall in der Baubewilligung festgesetzt. Diese Rechtssicherheit wird von Investoren häufig als treibende Kraft für Investitionen in unserem Stadtkanton genannt. Die Berechenbarkeit und Verlässlichkeit der Baubehörden ist für Investoren ein wichtiges Qualitätsmerkmal.

Ein Abbau der Regulierungsdichte müsste von den Parlamenten des Bundes und der Kantone angestrebt werden. Sieht der Regierungsrat Möglichkeiten in seinem Einflussbereich, nimmt er diese ebenfalls wahr, wie das jüngste Beispiel zum Ratschlag betreffend Vereinfachung und Liberalisierung der Dachbauvorschriften zur Förderung der inneren Verdichtung zeigt. Dieser Ratschlag liegt aktuell dem Grossen Rat zur Beratung vor. Im grösseren Kontext des Abbaus der Regulierungsdichte sähe der Regierungsrat eine Harmonisierung der Baugesetzgebungen der Kantone, wie diese etwa vom Schweizerischen Baumeisterverband gefordert wird. Damit könnten die Planungs- und Baukosten gesenkt werden. Bisher setzt sich jedoch einzig der Kanton Basel-Stadt für ein „Bauharmonisierungsgesetz“ auf Bundesebene ein.

- **ob für die Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens eine Frist von drei Monaten gesetzlich festgelegt werden kann (eng formulierte Ausnahmen vorbehalten), nach deren unbenütztem Ablauf die Bewilligung als erteilt zu gelten hat**

Die Frist von drei Monaten ist bereits im Bau- und Planungsgesetz verankert. In Abs. 1 des § 87 steht geschrieben: „Über Baubegehren und Einsprachen entscheidet die Baubewilligungsbehörde in der Regel innerhalb von drei Monaten.“ Diese Frist kann in knapp 90% der Fälle eingehalten werden. In denjenigen Fällen, in denen diese Frist überschritten wird, gibt es in der Regel triftige Gründe hierfür. Genannt seien beispielsweise: Projektänderungen auf Wunsch der Bauherrschaft, Projektänderungen, um die Anliegen von potentiellen Einsprechern zu erfüllen, komplexe Verfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfungen und der Einbezug von Bundesbehörden.

Der Vorschlag der Anzugstellerin hätte de facto die Abschaffung der Baubewilligungspflicht zur Folge, da durch nicht näher beschriebene Verzögerungen das Baubewilligungsverfahren ausgehebelt werden könnte. Dies wäre bundesrechtswidrig, gilt nämlich gemäss Art. 22 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes, dass „Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden dürfen.“

Ein Vergleich aus dem Jahr 2012 mit den Kantonen Aargau, Baselland, Bern, Luzern und Zürich zeigt, dass Basel-Stadt mit der Einhaltung der gesetzlich vorgeschriebenen Frist in 90% der Fälle sehr gut dasteht. Nebst Baselland und Genf gibt es jedoch keinen anderen Kanton, der eine zent-

rale Baubewilligungsbehörde hat. In der Regel liegt die Kompetenz für Baubewilligungen bei der Gemeinde. Gewisse Vorschriften wie im Bereich des Umweltrechts oder des Bauens ausserhalb der Bauzone werden jedoch vom Kanton vollzogen und es erfolgen separate, aber koordinierte oder zusammengefügte Bewilligungen.

- **ob die Frist für Planaufgabe und Einsprache verkürzt werden kann,**

Als Beispiel nennt die Anzugstellerin das Verfahren in Baselland, wo die Frist 10 Tage ab Entgegennahme der eingeschriebenen Informations-Sendung resp. 10 Tage nach der Publikation läuft und im Einsprachefall um eine Begründungsfrist von 10 Tagen ergänzt wird. Der Regierungsrat stellt fest, dass die Bewilligungsverfahren in Basel-Stadt und Baselland grundsätzlich anders ausgestaltet sind, was insbesondere mit den sehr unterschiedlichen Platzverhältnissen und den verschiedenen komplexen Eigentumsverhältnissen zu tun hat.

In Baselland werden sämtliche Baubeglehen mit Profilen im Gelände dargestellt und die benachbarten Eigentümerinnen und Eigentümer werden per eingeschriebene Postsendung über das geplante Bauvorhaben informiert. Im baselstädtischen Bau- und Planungsrecht wurde für Bauvorhaben explizit die Publikation als zweckmässig festgeschrieben, eine Profilierung ist nur auf spezielle Anordnung hin vorgesehen. Der baselstädtische Gesetzgeber war damals mehrheitlich der Auffassung, dass in den engen räumlichen Verhältnissen eine Profilierung wenig Sinn macht. Vielmehr wurde die Publikationspflicht in Kombination mit der Akteneinsicht in die konkreten Baupläne als aufschlussreich angesehen. Dazu kommt, dass der Gesetzgeber die Eigentumsverhältnisse als derart komplex beurteilte, dass man mit der Publikation nicht ausschliesslich die dinglich Berechtigten, sondern auch die tatsächlichen Nutzungsberechtigten wie Mieter sowie weitere Interessierte und Organisationen erreichen wollte. Dabei wurde eine Frist von 30 Tagen als angemessen angesehen.

Der Regierungsrat stellt fest, dass die heutige Regelung für die städtischen Verhältnisse sehr gut passt. Die Auflagefrist von 30 Tagen läuft parallel mit der behördlichen Prüfung des Vorhabens innert der gesetzlich festgelegten 3-Monatsfrist. Ausserdem kennen wir im Gegensatz zu Baselland keine Ferien- oder Feiertagsregelung, publiziert wird sowohl in den Ferien wie auch über die Festtage. Der Regierungsrat erachtet es zudem als wesentlich, dass Nachbarinnen und Nachbarn sowie anderen Betroffenen ein angemessener Zeitraum eingeräumt wird, um auf ein geplantes Bauverfahren aufmerksam zu werden, sich die Pläne anzusehen, allfällige Rückfragen bei den Behörden oder der Bauherrschaft zu stellen und allenfalls eine Bemerkung oder Einsprache einzureichen.

- **ob das Baurekursverfahren dahingehend zu ergänzen sei, dass nach dem Entscheid der Baurekurskommission innert 3 Arbeitstagen den Parteien das Urteilsdispositiv samt einer Kürzestbegründung zuzustellen sei.**

Bereits heute besteht die Möglichkeit, die Eröffnung des Dispositivs zu beantragen. Dieser Antrag kann schriftlich gestellt werden oder mündlich anlässlich der Augenscheinverhandlung und braucht nicht begründet zu werden. Von dieser Möglichkeit wird in ungefähr einem Drittel der Fälle Gebrauch gemacht.

Gemäss der Stellungnahme der verwaltungsunabhängigen Baurekurskommission wäre es aus nachfolgenden Gründen eher kontraproduktiv, allen Parteien ein Urteilsdispositiv samt Kurzbeurteilung zuzustellen:

Baurekursverfahren, die mit Entscheid abgeschlossen wurden, dauerten im Jahr 2015 durchschnittlich 7.5 Monate (2014: 5.8 Mte, 2013: 6.7 Mte). Zwischen Entscheid und Versand des begründeten Entscheids vergingen durchschnittlich 1.5 Monate (2014: 1.8 Mte, 2013: 1.5). In denjenigen Fällen, in denen es bei einer Kürzestbegründung bleiben würde, könnten rund 5 Wochen gewonnen werden. Auf die Verfahrensdauer zwischen Rekursanmeldung und Entscheidfällung hat die vorgeschlagene Massnahme keine Auswirkung.

Der Anzug stellt die Vermutung auf, mit der Kürzestbegründung würden die meisten Verfahren ihren Abschluss finden. Diese Vermutung stützt sich auf die Annahme, die Fortführung eines Rekursverfahrens hänge allein von der Bauherrschaft ab. In der Praxis sind jedoch häufig auch Dritte als rekurrierende Nachbarn oder Beigeladene involviert. Zudem hat auch die Vorinstanz ein Interesse daran, die Gründe für einen Entscheid der Baurekurskommission zu kennen. Dies gilt bei Bestätigung eines ihrer Entscheide, besonders aber wenn einer ihrer Entscheide umgestossen und damit ihre Praxis in Frage gestellt wird.

Dieser Vermutung widersprechen jedoch auch die Erfahrungen, die mit der sogenannten summarischen Begründung vor 2001 gemacht wurden, als die Baurekurskommission noch eine Verwaltungskommission war. Die Parteien konnten damals wählen zwischen summarischer oder ausführlicher Begründung. Bei Nachbarrekursen oder Rekursen der Bauherrschaft mit beigeladenen Nachbarn, die heute etwa die Hälfte der Verfahren ausmachen, wurde in aller Regel die ausführliche Begründung verlangt. Doch auch bei Rekursen der Bauherrschaft hatte diese das Bedürfnis abschätzen zu können, worauf es der Baurekurskommission besonders angekommen ist und ob ein allfälliger Weiterzug Aussicht auf Erfolg haben könnte. Nach Auskunft eines damaligen Sekretärs der Baurekurskommission wurden die summarischen Begründungen immer länger und waren von den ausführlichen kaum mehr zu unterscheiden. Soll die Kürzestbegründung nicht länger sein als 3-5 Sätze, besteht die Gefahr, dass sie wesentliche Punkte nicht enthält oder verkürzt darstellt. Um dies zu verhindern, dürften aus den 3-5 Sätzen weit längere Schriften werden, was mit den vorhandenen Ressourcen wiederum nicht in 3 Arbeitstagen zu erreichen ist.

Sämtliche Fälle, die an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden, sind zwingend ausführlich zu begründen. Dies betraf im Jahr 2015 14 von 42 Entscheiden.

Gemäss Statistik der Baurekurskommission hätte die Kürzestbegründung im Jahr 2015 in 6 Fällen zu einer Beschleunigung des Verfahrens führen können. Dies betrifft Bauherrenreurse, die nicht weitergezogen wurden. In 12 Fällen, den Nachbarrekursen, hätte es zu einer Verlängerung geführt. Zu den übrigen Fällen (24) können wir keine einigermaßen sichere Einschätzung abgeben. Letztlich dürfte die vorgeschlagene Kürzestbegründung für die durchschnittliche Erledigungsdauer zu einer Verlängerung führen, da sie in zahlreichen Fällen zusätzlich zur ausführlichen Begründung zu formulieren wäre und damit einen zusätzlichen Aufwand darstellen würde. Bereits jetzt sind die personellen Ressourcen der Baurekurskommission mit insgesamt 280 Stellenprozenten äusserst knapp (Kanzlei 80%, juristisches Sekretariat 150%, Volontariat 50%). Zusätzlicher Aufwand hätte eine Verlängerung anstelle einer Beschleunigung des Verfahrens zur Folge.

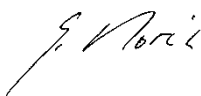
Eine rekurrierende Bauherrschaft kann auch nach der blossen Eröffnung des Dispositivs ohne Kürzestbegründung weiter planen. Wird ihr Rekurs gutgeheissen, kann sie, ohne den begründeten Entscheid abzuwarten, Planungsarbeiten fortsetzen, sofern nicht die Vorinstanz eine ausführliche Begründung verlangt. Wird der Rekurs der Bauherrschaft abgewiesen und findet sie sich damit ab – genau die Fälle also, in denen die Kürzestbegründung eine gewisse Beschleunigung bringen würde -, kann sie bereits heute nach Bekanntgabe des Dispositivs ihr Baugesuch abändern.

Wenig aussagekräftig für die Parteien sind Dispositive von Fällen, bei denen Rekurse teilweise gutgeheissen oder abgewiesen werden. Gleichzeitig ist es besonders schwierig, diese Fälle in nur 3-5 Sätzen kurz zu erläutern. Die Kürzestbegründung wäre entweder unvollständig oder zu lang und aufwändig.

1. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Helen Schai-Zigerlig und Konsorten betreffend „Beschleunigung des Baubewilligungsverfahrens betreffend“ abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin